

Persönliche Inanspruchnahme bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO

Projekt: „Pop-up Mobilitätswende“

Verfasserinnen:

Rechtsanwältin Dr. Sibylle Barth

Rechtsanwältin Dr. Janna Ringena

Unter Mitarbeit von:

Rechtsanwalt Dr. Hubertus Baumeister

Cand. iur. Tordis Riemann

Cand. iur. Fanny Hickmann

Erstellt für:

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)

Bremen, den 12. Dezember 2025

BBG und Partner
Contrescarpe 75 A
D-28195 Bremen
T +49 421 33541-0
F +49 421 33541-15

kontakt@bbgundpartner.de
www.bbgundpartner.de

Rechtsanwälte Barth
Baumeister Griem und Partner
Partnerschaftsgesellschaft mbB
PR 216 (AG Bremen)

Sparkasse Bremen
IBAN DE12 2905 0101 0001 0369 46
BIC SBREDE22XXX
USt. ID DE168156931

Inhaltsverzeichnis

1	Abstract	3
2	Prüfauftrag	4
3	Abgrenzung zivil- und strafrechtliche Haftung	5
4	Voraussetzungen zivilrechtlicher Haftung von Behördenmitarbeitern	6
4.1	Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG	6
4.1.1	Haftungsgrund, § 839 Abs. 1 BGB	7
4.1.1.1	Beamter	7
4.1.1.2	Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	7
4.1.1.3	Amtspflichtverletzung	10
4.1.1.4	Verschulden	11
4.1.1.5	Kausaler Schaden	11
4.1.2	Haftungsüberleitung auf die Anstellungskörperschaft, Art. 34 Satz 1 GG	12
4.1.3	Haftungsausschluss	12
4.1.4	Zwischenergebnis	13
4.2	Rückgriff auf den Bediensteten gemäß Art. 34 Satz 2 GG	13
4.2.1	Grobe Fahrlässigkeit	14
4.2.2	Relevanz technischer Regelwerke	15
4.2.3	Dokumentation einer Gefahrenlage zur Vermeidung der Annahme einer groben Fahrlässigkeit	17
4.2.4	Ergebnis	18
5	Das Risiko strafrechtlicher Verurteilung für fahrlässiges Handeln von Behördenmitarbeitern	19
5.1	Das Heidelberger Urteil zu „Kölner Tellern“	19
5.2	Voraussetzungen strafrechtlicher Haftung für fahrlässiges Handeln	20
5.2.1	Objektive Sorgfaltspflichtverletzung	21
5.2.2	Objektive Vorhersehbarkeit	22
5.2.3	Subjektive Fahrlässigkeit	23
5.2.4	Besonderheiten bei Ermessens- und Beurteilungsspielräumen	23
5.2.5	Ergebnis	24
6	Zusammenfassung und Empfehlungen	25

1 Abstract

Das vorliegende Gutachten untersucht die persönliche zivil- und strafrechtliche Haftung von Mitarbeitenden in Straßenverkehrsbehörden im Zusammenhang mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO. Der Auftraggeberin zufolge ist die Sorge vor einer solchen Haftung in Straßenverkehrsbehörden teils weit verbreitet. Dieser Befürchtung kommt nicht zuletzt durch die Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 besondere Bedeutung zu, da der Gesetzgeber den Kommunen erweiterte Handlungsspielräume für Maßnahmen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung gemäß § 6 Abs. 4a StVG i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO eröffnet hat.

Die Analyse der bisherigen Rechtsprechung und Fachliteratur ergibt, dass kein nennenswertes persönliches Haftungsrisiko besteht, sofern die behördliche Entscheidung auf einer fachlich vertretbaren und ordnungsgemäß dokumentierten Grundlage beruht. Tatsächlich ließ sich nur ein einzelner aktenkundiger Fall identifizieren, in dem Mitarbeitende einer Straßenverkehrsbehörde persönlich in Anspruch genommen wurden. Für die reguläre Entscheidungstätigkeit der MitarbeiterInnen von Straßenverkehrsbehörden gilt: Bei Beachtung der üblichen verwaltungsrechtlichen Sorgfaltsanforderungen entfällt sowohl die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Amtshaftung als auch einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

Zentrale Elemente eines rechtssicheren Verwaltungshandelns sind eine Ortsbesichtigung zur Ermittlung der tatsächlichen Gegebenheiten und zur Bewertung etwaiger konkret erkennbarer Unfallgefahren sowie die nachvollziehbare Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen und der rechtlichen Herleitung der Entscheidung in der Akte.

Die Einhaltung dieser Verfahrensschritte schließt in der Regel den Vorwurf einfacher und grober Fahrlässigkeit aus und verhindert damit sowohl eine persönliche zivilrechtliche Inanspruchnahme als auch strafrechtliche Vorwürfe, insbesondere wegen fahrlässiger Körperverletzung oder Tötung.

Damit ist gemäß den Ergebnissen des Gutachtens festzuhalten, dass Mitarbeitende von Straßenverkehrsbehörden bei sorgfaltsgemäßer und dokumentierter Ausübung ihres Ermessens kein relevantes persönliches Haftungsrisiko tragen. Die in der Praxis verbreitete Befürchtung einer persönlichen Haftung ist daher rechtlich unbegründet und sollte sachgerechte verkehrsregelnde Maßnahmen – insbesondere auch für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung – nicht verhindern.

2 Prüfauftrag

Im Rahmen des Projektes „Pop-up Mobilitätswende“ wurde BBG und Partner von der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) damit beauftragt, juristische Fragestellungen zur Reform der Straßenverkehrsordnung zu beantworten. Die Antworten sollen Kommunen dabei unterstützen, die rechtlichen Möglichkeiten der neuen StVO schnell und effektiv auszuschöpfen. Konkret werden sieben Pilotkommunen aus NRW, Hessen, Niedersachsen und Sachsen unterstützt. Diese Kommunen stellen u.a. Fragen an die DUH, die diese wiederum an BBG und Partner zur Beantwortung übermittelt. Diese soll möglichst abstrakt gehalten werden, um sie auch für andere Kommunen mit ähnlichen Fragestellungen nutzbar zu machen.

Die DUH erreicht aus den Kommunen oftmals die Frage, in welchen Fällen es bei „fehlerhaften“ straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zu einer persönlichen Inanspruchnahme (umgangssprachlich persönliche Haftung) von VerkehrsplanerInnen und sonstigen Mitarbeitenden von Straßenverkehrsbehörden kommen kann. In den Behörden kursiert eine allgemeine Befürchtung, für das eigene Tätigwerden zivilrechtlich oder strafrechtlich belangt zu werden. Konkret wurden uns die folgenden Beispiele übermittelt:

1. fehlerhaftes Aufbringen von sog. „Kölner Tellern“, die Stürze bei Fahrradfahrenden verursachen,
2. unzureichende Baustellenabsicherung,
3. nicht erfolgte Gehwegabsenkung bei markierten Straßenquerungen und
4. mangelnde Absperrung bei Asphaltierungsarbeiten.

Zu beachten ist, dass mindestens bei den Beispielen Nrn. 2 bis 4 keine straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen in Rede stehen, sondern es sich hier um Maßnahmen der Straßenbaulast handelt. Zu prüfen ist ergänzend, ob dabei etwaige verletzte Verkehrssicherungspflichten zu einer persönlichen Haftung führen können.

In einem ersten Schritt prüfen wir nach einer kurzen Abgrenzung der zivil- und/oder strafrechtlichen Haftungsformen (3), unter welchen Voraussetzungen eine persönliche Haftung neben der grundsätzlich anwendbaren Amtshaftung gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG für verursachte Sachschäden in Betracht kommt (4).

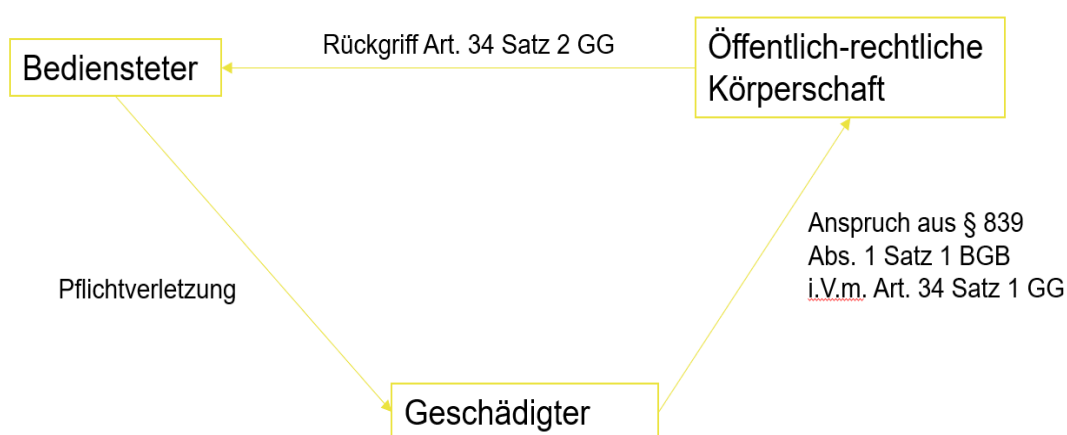
In einem zweiten Schritt beleuchten wir näher, unter welchen Voraussetzungen Mitarbeitende von Straßenverkehrsbehörden (aber auch Straßenbehörden) strafrechtlich für z.B. fahrlässige Körperverletzung oder fahrlässige Tötungsdelikte gemäß StGB verurteilt werden könnten (5).

3 Abgrenzung zivil- und strafrechtliche Haftung

Grundsätzlich ist zwischen der zivilrechtlichen und der strafrechtlichen Haftung eines Beamten zu differenzieren. Die zivilrechtliche Haftung knüpft an eine Pflichtverletzung in Ausübung des Dienstes an, wobei bereits leichte Fahrlässigkeit genügt, um eine im Außenverhältnis von der Anstellungskörperschaft zu tragende Haftung auszulösen, während diese im Innenverhältnis erst bei grober Fahrlässigkeit auf den Beamten zurückgreifen darf. Auf der strafrechtlichen Seite hingegen geht es immer um die persönliche Haftung des Beamten, eine Überleitung auf die Anstellungskörperschaft kommt nicht in Betracht. Hier sind verschiedene Faktoren ausschlaggebend dafür, ob eine Handlung oder Unterlassung in Ausführung seiner Tätigkeit die Schwelle zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit überschreitet. Eine Pauschalisierung ist aufgrund der grundsätzlich gebotenen Einzelfallbetrachtung kaum möglich. Die allgemeinen Kriterien zur Begründung strafrechtlicher Verantwortlichkeit sowie Beispiele zur Konkretisierung bilden daher einen groben Rahmen und stecken mögliche Grenzen ab (siehe unter 5). Auch unterscheidet sich der strafrechtliche Fahrlässigkeitsbegriff definitionsgemäß vom zivilrechtlichen Begriff der groben Fahrlässigkeit. Während der zivilrechtliche Fahrlässigkeitsbegriff aus § 276 Abs. 2 BGB folgt, der diese definiert als das Außerachtlassen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt, bedeutet Fahrlässigkeit im strafrechtlichen Sinn, dass der Täter eine objektive Pflichtwidrigkeit begeht, sofern er diese nach seinen subjektiven Kenntnissen und Fähigkeiten vermeiden konnte, und die Pflichtwidrigkeit objektiv und subjektiv vorhersehbar den Erfolg herbeigeführt hat. Strafbar ist dies zudem nur in den gesetzlich explizit vorgesehenen Fällen, § 15 StGB (vorsätzliches und fahrlässiges Handeln). Es wird zu zeigen sein, dass die Anforderungen für eine persönliche Haftung im Zivilrecht zudem weiter zu Gunsten von Behördenmitarbeitern durch eine Begrenzung eines Rückgriffs auf grobe Fahrlässigkeit angehoben werden (siehe unter 4.2.1), wodurch eine persönliche Haftung erst bei Verletzungen der Sorgfaltspflicht in ungewöhnlich hohem Maße eintreten kann.

4 Voraussetzungen zivilrechtlicher Haftung von Behördenmitarbeitern

Für Bedienstete im öffentlichen Dienst ist die Haftung gegenüber Dritten bei Pflichtverletzungen in § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG (sog. Amtshaftung) geregelt. Gemäß Art. 34 Satz 1 GG trifft die Verantwortlichkeit für die Amtspflichtverletzung nicht den Bediensteten persönlich, sondern die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Unter den Voraussetzungen des Art. 34 Satz 2 GG ist ein Rückgriff auf den Bediensteten im Innenverhältnis denkbar. Hierzu folgende Übersicht:



Vorbedingung für eine persönliche Haftung von öffentlich Bediensteten ist demnach eine Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG (2.1). Nur wenn diese Voraussetzungen vorliegen, kommt ein Rückgriff auf den Bediensteten gemäß Art. 34 Satz 2 GG in Betracht (4.2).

4.1 Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG

Im Folgenden wird zunächst der Haftungsgrund von § 839 Abs. 1 BGB geprüft (4.1.1), bevor sodann die Haftungsüberleitung nach Art. 34 Satz 1 GG dargestellt wird (4.1.2). Im Anschluss folgen Ausführungen zum Haftungsausschluss (4.1.3) sowie ein Zwischenergebnis (4.2.4).

4.1.1 Haftungsgrund, § 839 Abs. 1 BGB

Voraussetzung für eine Haftung gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB ist zunächst, dass ein „Beamter“ (4.1.1.1) in Ausübung eines öffentlichen Amtes gehandelt hat (4.1.1.2). Weitere Voraussetzung ist, dass in Ausübung der hoheitlichen Tätigkeit eine Amtspflicht verletzt wurde (4.1.1.3) und dies mit Verschulden des Beamten geschah (4.1.1.4). Überdies muss ein kausaler Schaden entstanden sein (4.1.1.5).

4.1.1.1 Beamter

Beamte im Sinne von § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB sind alle Bundes-, Landes-, Kommunalbeamte und Beamte anderer öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Beamter im staatsrechtlichen Sinne).¹

Art. 34 Satz 1 GG erweitert den Kreis auf alle Beamten im haftungsrechtlichen Sinne, d.h. alle Personen, denen öffentliche Gewalt anvertraut ist. Beamte im haftungsrechtlichen Sinne können auch Personen sein, die in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienst-, Amts- oder kirchlichen Verhältnis zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts stehen.²

Bedienstete in Straßenverkehrsbehörden und beim Träger der Straßenbaulast (in aller Regel Gemeinden oder Kreise) sind damit grundsätzlich vom Beamten-Begriff erfasst.

4.1.1.2 Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes

Die Ausübung eines öffentlichen Amtes liegt bei jedem öffentlich-rechtlichen Handeln vor, das eine hoheitliche Tätigkeit zum Ziel hat. Um festzustellen, ob bei der Handlung des Amtsträgers ein öffentlich-rechtliches oder ein privatrechtliches Handeln vorliegt, ist auf das Handlungsziel abzustellen. Zudem muss ein enger innerer und äußerer Zusammenhang zwischen der Zielsetzung und der schädigenden Handlung vorliegen.³

Verkehrsregelnde Maßnahmen, insbesondere **straßenverkehrsrechtliche Anordnungen** auf Grundlage von § 45 StVO, ergehen qua Verwaltungsakt bzw. Allgemeinverfügung nach § 35 VwVfG und stellen unproblematisch ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes dar. Denn der Straßenverkehrsbehörde obliegt die Amtspflicht, **auch mit den neuen Maßnahmen der Novelle des Straßenverkehrsrechts** für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu sorgen. Die Verkehrsregelungspflicht umfasst etwa das Aufstellen von Verkehrszeichen und -einrichtungen.

¹ *Kümper*, in: Hau/Poseck (Hg.), BeckOK BGB, 75. Ed. 2025 § 839 Rn. 3.

² *Kümper*, in: Hau/Poseck (Hg.), BeckOK BGB, 75. Ed. 2025 § 839 Rn. 3 m.w.N.

³ BGH, Urte. v. 04.06.1992 – III ZR 93/91, NJW 1992, 2882.

Dagegen fällt die Wartung und Überprüfung der Anlagen, die Beseitigung von Funktionsstörungen in die **Verkehrssicherungspflicht** des Trägers der Straßenbaulast.⁴

Fraglich ist, inwieweit die Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten und Tätigkeiten im Rahmen der Straßenbaulast⁵ der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugeordnet werden können. Die ständige Rechtsprechung ordnet die Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten für Straßen, Wege, Plätze und sonstige öffentliche Verkehrsflächen, etwa Winterdienst-, Reparatur- oder Reinigungsarbeiten, dem Privatrecht zu.⁶ Der BGH begründet dies damit, dass für sowohl privat-rechtliche als auch öffentlich-rechtliche Akteure die gleichen Rechtsfolgen an die Schaffung von Gefahrenlagen zu knüpfen sind:

*„Die Verkehrssicherungspflicht folgt aus dem allgemeinen, aus §§ 823 und 836 BGB abzuleitenden Rechtsgrundsatz, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, diejenigen ihm zumutbaren Maßnahmen und Vorkehrungen treffen muss, die zur Abwendung der daraus Dritten drohenden Gefahren notwendig sind. **Die Straßenverkehrssicherungspflicht ist nur ein Unterfall der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht für öffentliche Verkehrsflächen.** Diese Straßenverkehrssicherungspflicht ergibt sich somit aus dem Umstand, dass von der Straße durch Zulassung des öffentlichen Verkehrs Gefahren ausgehen können. Das verpflichtet die verantwortliche Körperschaft zum Eingreifen. Der Inhalt dieser Straßenverkehrssicherungspflicht geht dahin, die **öffentlichen Verkehrsflächen - wie alle sonstigen einem Verkehr eröffneten Räume oder Sachen - möglichst gefahrlos zu gestalten und zu erhalten, sowie im Rahmen des Zumutbaren alles zu tun, um den Gefahren zu begegnen, die den Verkehrsteilnehmern aus einem nicht ordnungsmäßigen Zustand der Verkehrsflächen drohen.**“⁷ [Herv. d. Verf]*

Die herrschende Lehre bevorzugt die Qualifizierung als öffentlich-rechtlich, da die Straßenbaulast als öffentliche Aufgabe zugunsten der Benutzer hoheitlich erfüllt werde.⁸ Auch der BGH sieht eine Ausgestaltung als öffentliche Aufgabe für möglich an, sofern eine landesrechtliche Norm dies vorsieht,⁹ siehe etwa § 10 Abs. 1 NStrG:

„Der Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen sowie die Überwachung ihrer Verkehrssicherheit obliegen den

⁴ *Kümper*, in: Hau/Poseck (Hg.), BeckOK BGB, 75. Ed. 2025 § 839 Rn. 332 ff. m.w.N.

⁵ Zur Unterscheidung von Verkehrssicherungspflichten (bürgergerichtete Pflicht) und Straßenbaulast (Pflicht gegenüber dem Träger der Straßenaufsicht), siehe Weber: Fiskal- oder Amtshaftung, DÖV 2025, 634, 635. Die Unterscheidung wird hier nicht im Detail aufgegriffen, da die Pflichten in aller Regel kongruent sind.

⁶ *Kümper*, in: Hau/Poseck (Hg.), BeckOK BGB, 75. Ed. 2025 § 839 Rn. 30 m.w.N.

⁷ BGH, Ur. v. 18.12.1972 – III ZR 121/70, NJW 1973, 460, 461.

⁸ Eine Übersicht der Stimmen findet sich bei Weber, DÖV 2025, 634, 635.

⁹ Siehe nur BGH, Ur. v. 18.12.1972 – III ZR 121/70, NJW 1973, 460, 461.

Organen und Bediensteten der damit befassten Körperschaften als Amtspflichten in Ausübung öffentlicher Gewalt. [Herv. d. Verf.]

Da eine vergleichbare Regelung in allen Bundesländern, mit Ausnahme von Hessen, getroffen wurde,¹⁰ stellt die Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten durch den Straßenbaulastträger auf öffentlichen Straßen in aller Regel auch eine hoheitliche Tätigkeit dar.

Exkurs: Lehnt man eine hoheitliche Tätigkeit – etwa auf privaten Straßen oder auch auf öffentlichen Straßen in Hessen – ab, kommt eine staatliche Haftung nach Deliktsrecht gemäß § 823 Abs. 1 i.V.m. § 831 oder i.V.m. §§ 89, 31 BGB in Betracht. Eine Durchgriffsmöglichkeit auf den einzelnen Bediensteten besteht dann nicht; insbesondere haftet der öffentliche Bedienstete nicht eigenständig aus §§ 823 ff. BGB.¹¹ In dem von der DUH übermittelten Urteil des OLG Frankfurt zu Kölner Tellern¹² (Beispiel Nr. 1 des Prüfauftrags) wurde eine Haftung der Stadt wegen etwaig verletzter Verkehrssicherungspflichten aus § 823 BGB abgelehnt:

„[...] das Anbringen der ‚Kölner Teller‘ in der ...straße [kann] nicht als pflichtwidrig angesehen werden. Sie sind geeignet, der für diesen Bereich geltenden Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h Nachdruck zu verleihen. Sie können von Personenkraftfahrzeugen und Lastkraftwagen bei Einhaltung dieser Höchstgeschwindigkeit ohne nennenswerte Gefahrerhöhung überquert werden. Allerdings stellen die ‚Kölner Teller‘ für Radfahrer eine Gefährdung dar. Unstreitig können diese von Radfahrern nur bei einer Geschwindigkeit von bis zu 10 km/h hinreichend sicher passiert werden. Bei höherer Geschwindigkeit besteht das Risiko, dass die Unebenheiten, die sich aus den in 2 Reihen versetzt hintereinander angeordneten ‚Kölner Tellern‘ ergeben, zum Sturz führen. Diese Gefährdung wird indes dadurch maßgeblich abgemildert, dass am rechten Fahrbahnrand eine Durchfahrtmöglichkeit für Radfahrer von mindestens 1m Breite besteht. Ein Streifen in dieser Breite ermöglicht einem Radfahrer das gefahrlose Passieren der ‚Kölner Teller‘ [...] Der Umstand, dass am rechten Fahrbahnrand verbotswidrig parkende Fahrzeuge standen, die den Kläger daran hinderten, an den ‚Kölner Tellern‘ seitlich vorbeizufahren, begründet die Haftung der Beklagten nicht. Es ist die typische Folge von Verletzungen der Straßenverkehrsordnung, dass sich dadurch Gefährdungen für andere Verkehrsteilnehmer ergeben. Derartige Gefährdungen ergeben sich indes nicht aus dem Zustand der Straße und können deshalb dem Straßenverkehrssicherungspflichtigen nicht ohne weiteres zugerechnet werden.“¹³

¹⁰ Vergleichbare Normen aus den übrigen Bundesländern: § 59 StrG BW, Art. 9 Abs. 5 BayStrWG, § 7 Abs. 6 BerlStrG, § 10 Abs. 1 BbgStrG, § 9 BremStrG, § 5 HWG, § 10 Abs. 1 StrWG MV, § 9a Abs. 1 StrWG NRW, § 48 Abs. 2 StrG RP, § 9 Abs. 3a StrG SL, § 10 Abs. 1 SächStrG, § 10 Abs. 1 StrG SA, § 10 Abs. 4 StrWG SH, § 10 Abs. 1 ThürStrG; siehe dazu auch Wöstmann, in: Staudinger (Hg.), 2020, § 839 BGB Rn. 702.

¹¹ BGH, Ur. v. 12.07.1951 – III ZR 168/50, NJW 1951, 917.

¹² OLG Frankfurt am Main, Ur. v. 23.12.2002 – 1 U 50/01, juris.

¹³ OLG Frankfurt am Main, Ur. v. 23.12.2002 – 1 U 50/01, juris Rn. 17.

Es zeigt sich, dass die Anordnung von „Kölner Tellern“ bereits dann rechtmäßig ist, wenn ein Streifen zur Umfahrung für die Radfahrenden besteht. Eine Verkehrssicherungspflicht wurde hier daher nicht verletzt.

4.1.1.3 Amtspflichtverletzung

Für die Amtspflichtverletzung wird primär auf eine Pflichtverletzung aus dem Innenverhältnis zwischen Staat und Beamten abgestellt. Die verletzte Amtspflicht muss aber zumindest auch gegenüber einem Dritten bestanden haben, bzw. das Außenverhältnis zwischen Staat und Bürger betreffen.¹⁴

Das ist sowohl bei der Anordnung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen (Anordnungen auf Grundlage der §§ 43, 45 StVO) als auch bei der Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten (etwa Absicherung von Baustellen und Absperrung von Asphaltierungsarbeiten, Beispiele Nrn. 2 und 4) der Fall. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen adressieren direkt die Verkehrsteilnehmenden und dienen – wie auch die Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten – dem Schutz der Verkehrsteilnehmenden.

Die Verletzung einer solchen Pflicht liegt insbesondere dann vor, wenn Bedienstete der Behörden sich entgegen Art. 20 Abs. 3 GG, konkret etwa entgegen den Anforderungen aus § 45 StVO, nicht rechtskonform verhalten. Bei ausreichender Begründung der jeweiligen Maßnahmen (z.B. der Gefahr im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, siehe dazu auch 2.2.2) scheint jedoch bereits die Annahme eines rechtswidrigen Verhaltens wegen qua Gesetz eingeräumter Beurteilungs- und Ermessensspielräumen unwahrscheinlich. Wenn ein Gericht die Maßnahme im Nachhinein dennoch als rechtswidrig ansieht, muss daraus noch keine schuldhafte Amtspflichtverletzung erwachsen (siehe sogleich 4.1.1.4).

Exkurs: Beispielhaft für eine Verletzung einer Verkehrssicherungspflicht bzw. Amtspflicht, die die Haftung einer Gemeinde aus § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG begründet hat, ist ein Fall, der an Beispiel Nr. 2 des Prüfauftrags erinnert und über den das Brandenburgische Oberlandesgericht zu entscheiden hatte.¹⁵ Eine zu sichernde Baustelle, bei der eine große Auskoffierung der Straße vorgenommen wurde, wurde lediglich rudimentär abgesperrt. Statt ausreichenden, zurückstrahlenden und gut zuerkennende Verkehrszeichen und Abschränkungen wurde die Auskoffierung lediglich durch in weitem Abstand stehende Schrankenzaunelemente angedeutet. Dadurch entstand der Eindruck, dass zwischen den Zaunelementen eine Fahrbahn angezeigt wird, wodurch es zu einem Unfall kam. In diesem Fall wurde eine Verletzung der Verkehrssicherungspflicht durch die Straßenverkehrsbehörde angenommen. Ein Rückgriff gemäß Art. 34 Satz 2 auf den Mitarbeitenden (siehe dazu 2.2) blieb allerdings aus.

¹⁴ Grzeszick, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 34 GG Rn. 12.

¹⁵ Brandenburgisches OLG, Urt. v. 16.12.2024 – 2 U 30/24, juris.

4.1.1.4 Verschulden

Schließlich muss dem Bediensteten bei der Verletzung einer Amtspflicht ein Verschulden vorzuwerfen sein. Ein Verschulden liegt vor bei vorsätzlichem oder fahrlässigem Handeln, § 276 Abs. 1 BGB. Im Rahmen der Fahrlässigkeit wählt der BGH als Maßstab die objektiv erforderliche Sorgfalt eines pflichtgetreuen Durchschnittsbediensteten. Leichte Fahrlässigkeit genügt, um den Haftungstatbestand zu erfüllen. Wie noch zu zeigen sein wird, bedeutet dies jedoch keine Außenhaftung des handelnden Beamten. Vielmehr kann dieser nur im Innenverhältnis vom Staat in Anspruch genommen werden, wobei strengere Voraussetzungen in Form von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit anzusetzen sind (s.u. unter 2.2). Bei Fragen der Rechtsauslegung durch Beamte können Rechtsauffassungen, die noch als vertretbar anzusehen sind, allerdings nicht zu einem Schuldvorwurf führen:¹⁶

*„Jeder Amtsträger ist bei der Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung verpflichtet, die Rechtslage unter Zuhilfenahme der ihm zu Gebote stehenden Hilfsmittel sorgfältig und gewissenhaft zu prüfen und danach auf Grund vernünftiger Überlegungen sich eine Rechtsmeinung zu bilden. Nicht jeder objektive Rechtsirrtum begründet jedoch ohne weiteres einen Schuldvorwurf. **Wenn die nach sorgfältiger Prüfung gewonnene Rechtsansicht des Amtsträgers als rechtlich vertretbar angesehen werden kann, dann kann aus der späteren Missbilligung dieser Rechtsauffassung durch die Gerichte kein Schuldvorwurf hergeleitet werden.**“¹⁷ [Herv. d. Verf.]*

Insoweit ist immer eine Prüfung im Einzelfall vorzunehmen.

4.1.1.5 Kausaler Schaden

Der entstandene Schaden ist nur in Geld ersatzfähig und nicht auf Naturalrestitution gerichtet.¹⁸ Im Kontext von Verkehrssicherungspflichten ist er auf diejenigen Schäden beschränkt, die auf Rechtsgutverletzungen im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB (Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum) zurückzuführen sind; reine Vermögensschäden sind nicht ersatzfähig.¹⁹

Im Rahmen der Kausalität sind die allgemeinen Regeln des Schadensrechts heranzuziehen.²⁰ Das bedeutet, dass das Handeln des Beamten ursächlich für den eingetretenen Schaden sein muss. Allerdings liegt eine Beweislastumkehr bei Tätigkeiten mit besonderen Berufs- oder Organisationspflichten vor, wenn dem Handelnden im konkreten Fall eine grobe Pflichtverletzung vorgeworfen werden kann. In diesem Fall hat ein Beamter, der die

¹⁶ BGH, Urte. v. 08.11.1992 – III ZR 220/90, NJW 1993, 530, 531.

¹⁷ BGH, Urte. v. 23.07.2020 – III ZR 66/19, BeckRS 2020, 18594 Ls. 1.

¹⁸ Grzeszick, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 34 GG Rn. 25.

¹⁹ BGH, Urte. v. 18.12.1972 – III ZR 40/70, NJW 1973, 463; Weber, DÖV 2025, 634, 641.

²⁰ BGH, Urte. v. 19.05.1988 – III ZR 32/87, NJW 1989, 99, 100.

Pflicht hat, andere vor Gefahren für Leben und Gesundheit zu bewahren, zu beweisen, dass festgestellte Fehler für den eingetretenen Schaden nicht ursächlich sind.²¹

4.1.2 Haftungsüberleitung auf die Anstellungskörperschaft, Art. 34 Satz 1 GG

Sofern jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt, trifft gemäß Art. 34 Satz 1 GG die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst derjenige steht. Es handelt sich hier um eine befreiende gesetzliche Schuldübernahme, wobei der Staat für das Handeln seiner Beschäftigten haftet. Liegt eine Haftungsbegründung gem. § 839 BGB vor, wird diese gemäß Art. 34 Satz 1 GG auf den Staat übergeleitet.

4.1.3 Haftungsausschluss

Die Haftung des Staates (nicht des öffentlichen Bediensteten) ist jedoch gemäß § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB subsidiär: Gemäß § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB kann eine Inanspruchnahme nach § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB nur erfolgen, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise (etwa von einer Unfallversicherung o.ä.) Ersatz zu erlangen vermag und dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last fällt.

Im Kontext der Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten ist die Vorschrift indes nicht anwendbar.²² Das bedeutet, dass bei einer verletzen Verkehrssicherungspflicht die Subsidiarität der Anspruchsgrundlage nicht greift und der Staat grds. in Anspruch genommen werden kann. Dies ist zurückzuführen darauf, dass Teilnehmende am Straßenverkehr grds. gleich zu behandeln sind – auch dann, wenn sie in hoheitlichem Auftrag unterwegs sind. Hier liegt zwar keine Teilnahme im Straßenverkehr im engeren Sinne vor, der BGH hält die Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten jedoch insoweit für vergleichbar:

*„Die öffentlich-rechtlich gestaltete Amtspflicht zur Sorge für die Verkehrssicherheit entspricht inhaltlich der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht. Zudem steht die Pflicht zur Sorge für die Sicherheit einer öffentlichen Straße in einem engen Zusammenhang mit den Pflichten, die einem Amtsträger als Teilnehmer am allgemeinen Straßenverkehr obliegen. **Zum reibungslosen Ablauf des Straßenverkehrs ist eine verkehrssichere Straße ebenso notwendig wie die Beachtung der Verkehrsvorschriften durch die Verkehrsteilnehmer und die Benutzung technisch einwandfreier Fahrzeuge.** Diese Umstände hält der Senat für so gewichtig, dass es geboten ist, auch dann dem **Grundsatz der haftungsrechtlichen Gleichbehandlung den Vorrang** vor der Verweisungsklausel des § 839 I 2 BGB einzuräumen, wenn – wie hier – ein Amtsträger durch eine Verletzung der ihm als*

²¹ BGH, UrT. v. 23.11.2017 – III ZR 60/16, BGHZ 217, 50-63 Rn. 24.

²² BGH, UrT. v. 12.07.1979 – III ZR 102/78, NJW 1979, 2043.

hoheitliche Aufgabe obliegenden Straßenverkehrssicherungspflicht einen Verkehrsunfall schuldhaft verursacht.²³ [Herv. d. Verf.]

4.1.4 Zwischenergebnis

Bedienstete in Straßenverkehrsbehörden oder in Straßenbehörden (mit Straßenbaulast für z.B. Gemeindestraßen) haften bei verkehrsrechtlichen Anordnungen oder für Verkehrssicherungspflichten gegenüber dem Geschädigten nicht selbst für etwaige schuldhaftes Amtspflichtverletzungen, sondern an ihrer Stelle haftet insoweit der Staat, Art. 34 Satz 1 GG (oben 4.1.2). Diese Amtshaftung des Staates für seine Bediensteten tritt außerdem nur unter den Voraussetzungen des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB ein (oben 4.1.1). Sowohl verkehrsregelnde Anordnungen als auch verkehrssichernde Maßnahmen fallen zwar in aller Regel in den Anwendungsbereich des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG. Eine verschuldete Amtspflichtverletzung wird in der Rechtsprechung jedoch selten bejaht: Soweit eine Maßnahme in den Regelungsspielraum einer Vorschrift fällt und der jeweilige Bedienstete im Rahmen von Beurteilungsspielraum und Ermessen handelt, wird das Verschulden in aller Regel abgelehnt. In einem solchen Fall scheidet bereits die Haftung der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Körperschaft aus, sodass es auf die im Folgenden dargestellte Rückgriffmöglichkeit nicht mehr ankommt.

4.2 Rückgriff auf den Bediensteten gemäß Art. 34 Satz 2 GG

Gemäß Art. 34 Satz 2 GG i.V.m. § 48 BeamtStG ist ein Rückgriff auf den Beamten und somit eine Eigenhaftung möglich, wenn dieser eine vorsätzliche oder grob fahrlässige Pflichtverletzung in Ausführung seiner Tätigkeit begangen hat. Leichte Fahrlässigkeit, die für den Haftungsgrund des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB genügt (oben 4.1.1.4), reicht für den Regress im Innenverhältnis also nicht.

Für Angestellte, die nicht in einem Beamtenverhältnis angestellt sind, ist § 48 BeamtStG gemäß § 3 Abs. 7 TVöD bzw. § 3 Abs. 7 TV-L (je nachdem, ob sie beim Land oder Bund angestellt sind) entsprechend anwendbar. Es findet somit keine Differenzierung zwischen Beamten und sonstigen Angestellten einer Behörde statt. Alle Angestellten, unabhängig von einem Beamtenstatus, können gleichermaßen nur bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln über den Rückgriff des Art. 34 Satz 2 GG in Anspruch genommen werden.

Zu beachten ist, dass Art. 34 Satz 2 GG keine Anwendung auf Private findet, selbst wenn sie als Amtsträger im haftungsrechtlichen Sinne für den Staat hoheitlich tätig werden. Insofern bleibt der Anwendungsbereich des Art. 34 Satz 2 GG hinter demjenigen des Art. 34 Satz 1 GG zurück.²⁴

²³ BGH, Urt. v. 12.07.1979 – III ZR 102/78, NJW 1979, 2043, 2045.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 26.08. 2010 – 3 C 35/09, NVwZ 2011, 368, 369 Rn. 19.

Im Folgenden wird der Begriff der „groben Fahrlässigkeit“ näher betrachtet (2.2.1), bevor sodann die Dokumentation einer Gefahrenlage zur Vermeidung der Annahme einer groben Fahrlässigkeit als konkrete Lösungsoption aufgezeigt werden (4.2.2). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenergebnis (4.2.3)

4.2.1 Grobe Fahrlässigkeit

Fraglich ist, was unter dem Begriff der groben Fahrlässigkeit zu verstehen ist. Abstrakt nimmt der BGH folgende Definition an:

„Die Rechtsprechung versteht unter grober Fahrlässigkeit im Allgemeinen ein Handeln, bei dem die erforderliche Sorgfalt nach den gesamten Umständen in ungewöhnlich großem Maße verletzt worden ist und bei dem dasjenige unbeachtet geblieben ist, was im gegebenen Falle jedem hätte einleuchten müssen.“²⁵

Dabei wird das individuelle Verhalten des Beamten beurteilt, das heißt, immer auf die persönlichen Umstände, also die subjektiven Kenntnisse und Fähigkeiten des einzelnen Beamten Rücksicht genommen.²⁶ Es muss also die Frage gestellt werden, wie ein pflichtgetreuer Durchschnittsbeamter amtspflichtgemäß entschieden hätte.²⁷

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags nimmt eine grobe Fahrlässigkeit an,

„wenn der Bedienstete im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände seine Pflicht zum sorgsamem Umgang objektiv besonders schwerwiegend und auch subjektiv unentschuldig, erheblich über das gewöhnliche Maß hinausgehend, verletzt hat. Das ist anzunehmen, wenn er ganz nahe liegende Überlegungen nicht angestellt hat und das nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muss.“²⁸

Dies zeigt, dass sowohl die Rechtsprechung als auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags hohe Anforderungen an ein grob fahrlässiges Handeln eines Amtsträgers stellen. Darüber hinaus gilt, dass im Fall von Rechtsauslegungen durch öffentliche Bedienstete jegliche Rechtsauffassungen, die noch als vertretbar anzusehen sind, nicht zu einem Schuldvorwurf führen können (siehe bereits 4.1.1.4). Dies ist der Fall, wenn eine sorgfältige und gewissenhafte Prüfung vorliegt, die zu dieser Rechtsmeinung geführt hat.²⁹ Die Beurteilung, ob grobe Fahrlässigkeit vorgelegen hat, hängt von allen objektiven und subjektiven Gegebenheiten des Einzelfalls ab und entzieht sich damit der Anwendung fester Regeln.³⁰ Hinzu kommt, dass Art. 34 GG gerade geschaffen wurde, um Beamten bei ihrer

²⁵ BGH, Urte. v. 11.05.1953 – IV ZR 170/52 – BGHZ 10, 14-18 Rn. 9.

²⁶ Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 15. Dezember 2021 – 1 A 298/19 – juris Rn.46.

²⁷ OLG München, Beschl. v. 07.11.2011 – 1 U 2597/11, juris Rn. 9.

²⁸ BT, WD 6 – 3000 – 043/19 (Grundzüge der Arbeitnehmerhaftung im öffentlichen Dienst), S. 6.

²⁹ BGH, Urte. v. 08.10.1992 – III ZR 220/90, NJW 1993, 530, 531.

³⁰ Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 15. Dezember 2021 – 1 A 298/19 – juris Rn.46.

Arbeit zu schützen. Ziel dieser Norm ist es, einem zurückhaltenden Behördenverhalten aus Angst vor persönlicher Haftung vorzubeugen. Vielmehr soll durch den Schutz des Art. 34 GG die Entscheidungsfreudigkeit des Bediensteten gesteigert und damit die Effektivität staatlichen Handelns gefördert werden.³¹ Dies wird, wie oben dargestellt, erreicht, indem die Außenhaftung der Beamten immer auf den Staat übertragen wird und ein Rückgriff des Staates auf den Handelnden Beamten nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit möglich ist, wobei der Maßstab für grobe Fahrlässigkeit zudem sehr streng angesetzt wird (s.o.).

Trotz intensiver Recherche konnte keine Rechtsprechung gefunden werden, bei der das grob fahrlässige Handeln eines Bediensteten einer Straßenverkehrsbehörde oder Straßenbehörde mit eigener Straßenbaulast angenommen wurde.

Exkurs: In Beispiel Nr. 3 des von der DUH gestellten Prüfauftrags stellt sich die Frage, ob es sich bei einer nicht erfolgten Gehwegabsenkung an einem Fußgängerüberweg an einer Mittelinsel um grobe Fahrlässigkeit seitens des verantwortlichen Amtsträgers handelt. Dies lässt sich nicht pauschal beantworten. Die Richtlinien der FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) sehen bei Mittelinseln eine maximale Bordsteinhöhe von 6 cm für Fußgänger vor. Allerdings bedeutet das nicht, dass eine Abweichung, in diesem Fall von der Richtlinie der FGSV ein grob fahrlässiges Handeln begründet. Prinzipiell kommt es immer auf die Umstände im Einzelfall an, beispielsweise wie oft und von wem der Übergang regelmäßig genutzt wird:

*„Die öffentlich-rechtlich gestaltete Amtspflicht zur Sorge für die Verkehrssicherheit entspricht inhaltlich der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht [...]. Ihr Umfang wird dabei von der Art und der Häufigkeit, der Benutzung des Verkehrsweges und seiner Bedeutung maßgebend bestimmt. Sie umfasst die notwendigen Maßnahmen zur Herbeiführung und Erhaltung eines für den Straßenbenutzer hinreichend sicheren Straßenzustandes. Grundsätzlich muss sich der Straßenbenutzer allerdings den gegebenen Straßenverhältnissen anpassen und die Straße so hinnehmen, wie sie sich ihm erkennbar darbietet. Der Verkehrssicherungspflichtige muss in geeigneter und objektiv zumutbarer Weise alle, aber auch nur diejenigen Gefahren ausräumen und erforderlichenfalls vor ihnen warnen, die für den Benutzer, der die erforderliche Sorgfalt walten lässt, nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar sind und auf die er sich nicht oder nicht rechtzeitig einzurichten vermag.“³²
[Herv. d. Verf.]*

4.2.2 Relevanz technischer Regelwerke

Grundsätzlich gilt, dass technische Regelwerke wie die Richtlinien der FGSV keine verbindlichen Rechtsnormen, sondern private Regelwerke von Normenvereinigungen sind.³³

³¹ Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani, GG Art. 34 Rn. 298-300.

³² BGH, Urt. v. 12.07.1979 – III ZR 102/78, NJW, 1979, 2043, 2044.

³³ MAH VerwR/Kothe, 5. Aufl. 2023, § 13 Rn. 16.

Sie sind daher nicht bindend, sondern entfalten Empfehlungscharakter. Aufgrund des in ihnen verarbeiteten naturwissenschaftlich-technischen Sachverstands können sie Anhaltspunkte für eine gerichtliche Entscheidung darstellen, und als Erkenntnisquelle dienen.³⁴ Ihre Bedeutung kann noch darüber hinausgehen, wenn sie die allgemein anerkannten Regeln der Technik wiedergeben und nicht dahinter zurückbleiben.

*„Anerkannte Regeln der Technik sind diejenigen technischen Regeln für den Entwurf und die Ausführung baulicher Anlagen, die in der technischen Wissenschaft **als theoretisch richtig erkannt sind und feststehen** sowie insbesondere in dem Kreise der für die Anwendung der betreffenden Regeln maßgeblichen, nach dem neuesten Erkenntnisstand vorgebildeten Techniker durchweg bekannt **und aufgrund fortdauernder praktischer Erfahrung als technisch geeignet, angemessen und notwendig anerkannt sind.**“³⁵ [Herv. D. Verf.]*

Schriftliche technische Regelwerke, vor allem DIN-Normen, entfalten unter Umständen eine widerlegbare Vermutungswirkung dahingehend, dass sie den anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Ein Verstoß gegen ein technisches Regelwerk kann daher die Vermutung eines Verstoßes gegen die anerkannten Regeln der Technik begründen. Diese Vermutung muss in der Folge vom Handelnden Beamten widerlegt werden, es wird also eine Beweislastumkehr bewirkt.³⁶ Diese Vermutungswirkung greift für Regeln, die von Gremien erlassen werden, welche mit Sachverständigen verschiedener Gruppierungen besetzt sind. Auf diese Weise soll Neutralität der technischen Normen gesichert werden.³⁷ Die FGSV erfüllt diese Voraussetzungen, sodass ihre Regelwerke an der Vermutung für anerkannte Regeln der Technik teilhaben. Eine Abweichung führt daher grundsätzlich zur Vermutung der Nichteinhaltung der anerkannten Regeln der Technik. Der Beweis des Gegenteils muss aufgrund der Beweislastumkehr vom Handelnden Beamten erbracht werden.

Dennoch lässt sich hieraus keine Regel zur Annahme grober Fahrlässigkeit darstellen, da auch bei einer Abweichung von den anerkannten Regeln der Technik stets eine Einzelfallbetrachtung zur Bestimmung der Fahrlässigkeit notwendig ist. Einer Abweichung kann lediglich Indizwirkung in der Gesamtabwägung zukommen. Und auch andersherum schließt die Einhaltung technischer Regelwerke Fahrlässigkeit nicht aus. Zwar greift auch in diesem Fall eine Vermutungswirkung, jetzt zugunsten des Handelnden Beamten und die Beweislast für das Gegenteil liegt beim Kläger,³⁸ allerdings ist die Vermutung widerlegbar, denn die anerkannten Regeln der Technik setzen lediglich einen Mindeststandard, der im Einzelfall unzureichend sein kann.³⁹ Auch hier sind daher alle konkreten Umstände zu berücksichtigen.

³⁴ MAH VerwR/Kothe, 5. Aufl. 2023, § 13 Rn. 16.

³⁵ OLG Hamm, Urt. vom 14. Aug. 2019 – 12 U 73/18, ZfBR 2019, 783.

³⁶ ibrOK VOB Bauleiter/Kimmich/Bach, 8. Ed. 15.3.2021, Rn. 1965.

³⁷ Bolz/Jurgeleit/Karczewski, 1. Aufl. 2023, VOB/B § 4 Rn. 134.

³⁸ ibrOK VOB Bauleiter/Kimmich/Bach, 8. Ed. 15.3.2021, Rn. 1971.

³⁹ MAH VerwR/Kothe, 5. Aufl. 2023, § 13 Rn. 16.

4.2.3 Dokumentation einer Gefahrenlage zur Vermeidung der Annahme einer gro- ben Fahrlässigkeit

Bei Erlass einer verkehrsrechtlichen Anordnung durch die Straßenverkehrsbehörde muss in der Regel eine konkrete Gefahr vorliegen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO). Das bedeutet, dass Behörden ausschließlich Maßnahmen zur Abwendung von bestehenden Gefahren ergreifen dürfen. Den Straßenverkehrsbehörden obliegt nach ständiger Rechtsprechung eine Pflicht zur Darlegung und Dokumentation dieser Gefahrenlage.⁴⁰ Dabei ist wichtig zu differenzieren, dass es sich dabei nicht um die Gefahren handelt, die dem Straßenverkehr immanent sind, sondern es sich um solche Gefahren handelt, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit jederzeit eintreten könnten. Das BVerwG definiert eine konkrete Gefahr wie folgt:

„Es genügt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass – möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände – die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt; die Annahme einer die Anordnung nach § 45 Abs 1 Satz 1 StVO rechtfertigenden konkreten Gefahr ist also nicht ausgeschlossen, wenn zu bestimmten Zeiten der Eintritt eines Schadens unwahrscheinlich sein mag.“⁴¹

Seit der Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 können Straßenverkehrsbehörden gemäß § 6 Abs. 4a StVG i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ohne das Vorliegen einer konkreten Gefahr Schutzmaßnahmen im Straßenverkehr ergreifen. Diese Schutzmaßnahmen müssen zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung ergriffen werden. Wichtig ist, dass dabei keine neuen Gefahrenquellen durch die angeordnete Maßnahme geschaffen werden dürfen.

Die Mitarbeitenden von Straßenverkehrsbehörden können sich selbst vor einer persönlichen Inanspruchnahme schützen, indem sie ihre Überlegungen und Untersuchungen bezüglich des Vorliegens einer konkreten Gefahr bzw. der Vermeidung neuer Gefahrenquellen sorgfältig dokumentieren. Sollte es dennoch zu einem Unfall durch die angeordnete Maßnahme kommen, könnte in diesem Fall durch Wahrnehmung eines Ortstermins und eine Dokumentation in den Akten bewiesen werden, dass der Verwaltungshandelnde nicht grob fahrlässig gehandelt hat und dass diese Gefahr bei Anordnung von Gestaltungsmaßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für die städtebauliche Entwicklung nicht ersichtlich war. Bei umfangreichen Verkehrsänderungen wie z.B. der verkehrlichen Umgestaltung eines Wohnquartiers durch neue straßenverkehrsrechtliche

⁴⁰ BayVGh, Urt. v. 05.08.2025 - 11 B 24.489 Rn. 26.

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46/78 – BVerwGE, 221-231 Rn. 18.

Anordnungen kann für einige Wochen ein Beobachtungszeitraum in den Verwaltungsvollzug eingebaut werden, um bei wider Erwarten auftretenden konkreten Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs diese durch straßenverkehrsrechtliche modifizierende Anordnungen zu vermeiden.

Auch für Bedienstete des Straßenbulasträgers (Straßenbehörde), deren Zuständigkeit sich auf den Bau, die Unterhaltung, Erweiterung oder Verbesserung des Straßenkörpers erstreckt, damit diese dem „regelmäßigen Verkehrsbedürfnis“ (siehe z.B. § 9 Abs. 1 NStrG) genügen, empfiehlt es sich, ihre Erwägungen zum regelmäßigen Verkehrsbedürfnis nach Durchführung eines Ortstermins begründet in den Akten darzulegen.

4.2.4 Ergebnis

Abschließend ist festzuhalten, dass die Anforderungen an ein grob fahrlässiges Handeln eines Amtsträgers hoch sind. Damit ist die persönliche Haftung eines Bediensteten für Sachschäden über den Rückgriff des Art. 34 Satz 2 GG nur in seltenen Fällen möglich. Bei Gestaltungsmaßnahmen, die im Rahmen des neu geschaffenen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie die städtebauliche Entwicklung vorgenommen werden, lässt sich der Vorwurf eines grob fahrlässigen Handelns weitestgehend vermeiden, wenn eine Ortsbesichtigung durchgeführt wird und darauf aufbauend eine nachvollziehbare Dokumentation in den Akten vorliegt. Dabei muss festgehalten werden, dass keine neue konkrete Gefahr für die Verkehrsteilnehmenden geschaffen wurde. Die Anforderungen steigen, je umfangreicher eine verkehrliche Umgestaltung vorgenommen wird. Insofern kann es bei komplexen Verkehrsänderungen angeraten sein, einen Beobachtungszeitraum in den Verwaltungsvollzug einzubauen, ob sich die Annahme einer fehlenden konkreten Gefahr mit Einführung der neuen Anordnungen bestätigt hat. Ansonsten sind Maßnahmen zu modifizieren oder zurückzunehmen. Hinzuweisen ist noch darauf, dass der Zweck des Art. 34 GG gerade darin besteht, Behördenmitarbeiter bei ihrer Arbeit vor persönlicher Haftung zu schützen, um ein effektives Verwaltungshandeln zum Wohle der Allgemeinheit zu ermöglichen. Nur im Falle des vorsätzlichen Handelns oder wenn eine Amtspflicht besonders schwerwiegend und unentschuldig vernachlässigt wurde, ist deshalb eine Eigenhaftung des Bediensteten rechtlich möglich. Für die Bewertung sind auch seine persönlichen Fähigkeiten und Qualifikationen heranzuziehen.

5 Das Risiko strafrechtlicher Verurteilung für fahrlässiges Handeln von Behördenmitarbeitern

5.1 Das Heidelberger Urteil zu „Kölner Tellern“

In einem uns von der DUH angezeigten Fall, der vor dem Amtsgericht Heidelberg 2018 verhandelt wurde, ging es um den tödlichen Unfall eines Radfahrenden nach einem Sturz über sog. „Kölner Teller“ (runde gewölbte Bremseinrichtungen, die zur Verkehrsberuhigung, insbesondere zur Verlangsamung der PKW-Fahrenden beitragen sollen)⁴². Infolgedessen wurde nach Presseberichten gegenüber drei Verkehrsplanern nach § 59 StGB eine Verwarnung mit Strafvorhalt wegen fahrlässiger Tötung in Tateinheit mit fahrlässiger Körperverletzung ausgesprochen.⁴³ Bei einer vom Gericht im Rahmen einer Verwarnung mit Strafvorbehalt verhängten (Geld-)Strafe bleibt diese vorbehalten, wenn ein Täter erneut straffällig wird oder ggf. erteilte Auflagen (z.B. Wiedergutmachung beim Opfer) nicht erfüllt (sog. „Geldstrafe auf Bewährung“). In einer solchen Verwarnung wird die Schuld eines Täters zwar grundsätzlich festgestellt, aber nur eine Verwarnung und keine Strafe ausgesprochen. Die Verwarnung wird für die Zeit der Bewährung in das Bundeszentralregister eingetragen, jedoch nicht in das Führungszeugnis. Ein Angeklagter ist damit nicht vorbestraft. Die Verwarnung mit Strafvorbehalt sind aus diesem Grund - anders als (anonymisierte) Strafurteile - nicht öffentlich zugänglich. Somit kann die Begründung des Amtsgerichts Heidelberg zu diesem Fall nicht nachvollzogen werden.

In dem Fall war ein Radfahrer auf der abschüssigen Straße beim Passieren der doppelreihigen Kölner Teller gestürzt und gegen eine Hauswand geprallt, später im Krankenhaus dann seinen Verletzungen erlegen. Nur wenige Wochen später stürzte an der gleichen Stelle ein weiterer Radfahrer, dieser kam jedoch mit leichteren Verletzungen davon.⁴⁴ Aus den Zeitungsberichten ergibt sich, dass die verurteilten VerkehrsplanerInnen die

⁴² Kölner Teller sind runde (gewölbte), tellerartige Geschwindigkeitshemmer aus Aluminiumguss mit 30 Breite und 3,5 bzw. 6 cm Höhe, die auf Fahrbahnen geklebt werden, um die Geschwindigkeit von Kraftfahrzeugen zu reduzieren. Sie werden meist in versetzten Doppelreihen verlegt und sind mit Anti-Rutsch-Noppen versehen, um die Verkehrssicherheit in Bereichen wie Wohngebieten und Betriebsgeländen zu erhöhen. Kritiker merken an, dass sie für Radfahrer eine Gefahr darstellen können, insbesondere bei Nässe oder Gefällstrecken.

⁴³ Siehe etwa *Kendi-Prill*, Heidelberg24: Radfahrer stirbt nach Sturz über Kölner Teller: 3 Verkehrsamt-Mitarbeiter verurteilt!, 10.12.2018, abrufbar hier: <https://www.heidelberg24.de/heidelberg/heidelberg-nach-wegen-koelner-teller-mitarbeiter-staedtischen-amts-verkehrsmanagement-verurteilt-10837878.html> (zuletzt geprüft am 22.09.2025).

⁴⁴ Siehe etwa *Johanna Eberhardt*, Stuttgarter Nachrichten: Radler tödlich verunglückt – Stadt Heidelberg entfernt Bremsschwellen, 22.12.2017, abrufbar hier: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.heidelberg-radler-verunglueckt-toedlich-stadt-entfernt-bremsschwellen.dd4980a4-6028-4b99-8acd-c2b788d45f31.htm> (zuletzt geprüft am 22.09.2025).

Maßnahme - angeblich - ohne Besichtigung des Ortes lediglich am Schreibtisch geplant haben sollen.⁴⁵ Dies würde in der Tat ein fahrlässiges Handeln darstellen, denn es ist stets zu prüfen, ob eine Maßnahme an einem bestimmten Ort im Sinne der Vermeidung einer konkreten Gefahr durchführbar ist (§ 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO) oder ob sie ihrerseits keine weiteren Gefahren am jeweiligen Ort auslöst (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO) (siehe bereits oben 4.1.2.2).

Das Urteil ist weder öffentlich noch in juristischen Datenbanken verfügbar, da nur ein schriftliches Verfahren durchgeführt wurde. Auch das Amtsgericht Heidelberg konnte es auf Anfrage nicht herausgeben, sodass die genauen Umstände und Gründe der Verurteilung nicht vollends nachvollzogen werden können. Aber aus den bekannten Informationen kann geschlossen werden, dass das Gericht die Behördenmitarbeitende trotz offenbar erheblicher Pflichtverletzungen faktisch von einer Strafe freigestellt hat.

Trotz umfangreicher Recherche in juristischen Datenbanken war es zudem nicht möglich, weitere Fälle wie den oben dargestellten zur strafrechtlichen Verurteilung von Verkehrsplaner/innen zu finden. Im Folgenden werden daher die Tatbestandsvoraussetzungen einer Strafbarkeit für Fahrlässigkeitsdelikte abstrakt erläutert, gestützt von einigen Beispielen zur besseren Veranschaulichung, die Polizeibeamte und Bauingenieure betreffen, die infolge von Fehlern bei der Ausführung oder Amtspflichtverletzungen strafrechtlich belangt wurden. Die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen ist Voraussetzung, um strafrechtlich belangt werden zu können. Die in den Beispielsentscheidungen aufgezeigten Argumentationen könnten als Maßstab, wann potenziell eine Verurteilung von Verkehrsplaner/innen in Betracht kommt, herangezogen werden, wobei zu beachten ist, dass es sich nicht bei allen dargestellten Verurteilten um öffentliche Bedienstete handelt.

5.2 Voraussetzungen strafrechtlicher Haftung für fahrlässiges Handeln

Eine persönliche strafrechtliche Haftung der Handelnden auch bei Beauftragung durch einen Hoheitsträger oder als öffentlich Bediensteter ist grundsätzlich möglich.⁴⁶ Die strafrechtliche Betrachtung eines Verhaltens ist unabhängig vom Auftraggeber und betrifft die Person selbst, kann also nicht wie die Amtshaftung auf die Anstellungskörperschaft übertragen werden.

„Fahrlässig handelt, wer eine objektive Pflichtwidrigkeit begeht, sofern er diese nach seinen subjektiven Kenntnissen und Fähigkeiten vermeiden konnte, und die Pflichtwidrigkeit objektiv und subjektiv vorhersehbar den Erfolg herbeigeführt hat.“⁴⁷

⁴⁵ *Kendi-Prill*, Heidelberg24: Radfahrer stirbt nach Sturz über Kölner Teller: 3 Verkehrsamt- Mitarbeiter verurteilt!, 10.12.2018.

⁴⁶ Siehe hierzu explizit für Bedienstete der Bauaufsicht: Busse/Kraus/Dirnberger, 158. EL Mai 2025, BayBO Art. 54 Rn. 318.

⁴⁷ BGH, Urteil vom 4.9.2014 – 4 StR 473/13 – juris, Rn.32.

Der Fahrlässigkeitsmaßstab für die strafrechtliche Verantwortlichkeit ist damit ein anderer als in der zivilrechtlichen Haftung, insbesondere der Maßstab für grobe Fahrlässigkeit für den Rückgriff der Anstellungskörperschaft auf den Beamten verlangt andere Voraussetzungen (s.o. unter 4.2.1). Die strafrechtlich in Frage kommenden Delikte, insbesondere fahrlässige Körperverletzung (§ 229 StGB) sowie die fahrlässige Tötung (§ 222 StGB), lassen eine Verurteilung unter geringeren Voraussetzungen zu, indem keine grobe Fahrlässigkeit des Handelnden verlangt wird, sondern bereits einfache Fahrlässigkeit ausreicht. Dennoch sind die Hürden für die Annahme strafrechtlicher Verantwortlichkeit hoch.

5.2.1 Objektive Sorgfaltspflichtverletzung

Hauptvoraussetzung für eine Strafbarkeit wegen fahrlässigem Handeln ist eine objektive Sorgfaltspflichtverletzung. Diese setzt in der Regel voraus, dass der Handelnde geltende allgemeine Regeln der Technik die zum Beispiel in Gesetzen oder DIN-Normen zu finden sind missachtet oder das Geschehen nicht aufmerksam genug überwacht.⁴⁸ Ein Verstoß gegen eine Sorgfaltspflicht kann sich auch aus Verstößen gegen Verkehrssicherungspflichten ergeben, da insoweit die im Zivilrecht entwickelten Grundsätze der Pflicht desjenigen der eine Gefahrenquelle eröffnet oder beherrscht, auf die strafrechtliche Haftung übertragen werden können, wodurch den Verkehrssicherungspflichtigen eine Sorgfaltspflicht trifft.⁴⁹

Ein Beispiel hierfür bietet der Beschluss des OLG Karlsruhe vom 15.08.2002 (Akz.: 2 Ss 262/00, juris), in dem ein von der Gemeinde als Bauherrin zum Bau eines Buswartehäuschens als örtlicher Bauleiter beauftragter Ingenieur mit abgeschlossenem Architekturstudium, der Angestellter der Gemeinde war, den Maurermeister zu einer Ausführung entgegen den Plänen des planenden Architekten und der geltenden Regeln der Technik anwies. In der Folge kam es zu einem Einsturz, bei dem mehrere Menschen verletzt und getötet wurden. Der Bauleiter wurde wegen Verstoß gegen die sich aus seiner Stellung ergebenden Verkehrssicherungs- und Garantenpflichten strafrechtlich verurteilt. Das Gericht betonte in diesem Zusammenhang, dass es für die strafrechtliche Verantwortung irrelevant sein müsse, ob es sich beim Verantwortlichen um einen Angestellten der Gemeinde handele.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. hierzu LG Traunstein, Urt. v. 18. November 2008 – 2 KIs 200 JS 865/06 – juris, Rn. 350 ff.

Hier wurde der als Bauleiter engagierte Ingenieur wegen fahrlässiger Tötung in Tateinheit mit fahrlässiger Körperverletzung verurteilt, nachdem das Dach einer Eishalle eingestürzt war. Ihm wurde vorgeworfen bei der Konstruktion hätte er die allgemein geltenden Regeln der Technik, hier bau-rechtlicher und bauordnungsrechtlicher Art, beachten müssen, was er nicht vollständig tat, indem er gegen die Bayrische Bauordnung verstieß, geltende DIN-Normen nicht beachtete und die Dachkonstruktion teilweise entgegen der bauaufsichtlichen Zulassung plante. Zudem wurde ihm ein Verstoß gegen seine Pflicht zur genauen Koordinierung und Überwachung des Herstellungsprozesses zur Last gelegt.

⁴⁹ BeckOK StGB/Eschelbach, 66. Ed. 1.8.2025, StGB § 222 Rn. 16.

⁵⁰ Vgl. hierzu OLG Karlsruhe, Beschluss vom 15. August 2002 – 2 Ss 262/00 – juris.

Auch Verstöße gegen Verwaltungsvorschriften können im Zusammenhang mit Verkehrssicherungspflichten Indizwirkung für eine Sorgfaltspflichtverletzung haben. Die für den Handelnden bindenden Weisungen können zur Feststellung von Inhalt und Umfang der Verkehrssicherungspflicht herangezogen werden:

„Denn sie sind Ausdruck der Erfahrung über die Gefährlichkeit bestimmter Verhaltensweisen oder Einrichtungen und über den Nutzen der vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen, so dass sie zur Konkretisierung der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht gegenüber dritten Personen, mit deren Anwesenheit zu rechnen ist, herangezogen werden können.“⁵¹

5.2.2 Objektive Vorhersehbarkeit

Zudem muss der eingetretene Erfolg, also das Schadensereignis, welches die konkrete strafrechtliche Norm benennt, objektiv vorhersehbar gewesen sein und bei pflichtgemäßem Verhalten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden werden können. In diesem Kontext ist zu beachten, dass dem Verstoß gegen Sondernormen wie der StVO allenfalls Indizwirkung zukommt. Nicht jeder Verstoß begründet automatisch die objektive Vorhersehbarkeit des Erfolgs, da bei ihrer Missachtung die Gefahr eines Erfolgs bloß im Bereich des Möglichen liegt. Der Verstoß gegen eine Norm der StVO ist weder notwendig noch hinreichend, um Fahrlässigkeit zu begründen.⁵² Um eine objektive Vorhersehbarkeit und damit einen Fahrlässigkeitsvorwurf zu begründen, bedarf es vielmehr konkreter Umstände im Einzelfall.⁵³ Nicht das abstrakte Handeln entgegen einer Vorschrift bildet somit den Vorwurf, sondern vielmehr, dass nach den konkreten Umständen die Einhaltung der Vorschrift notwendig gewesen wäre, um das Risiko eines Schadens zu minimieren.⁵⁴

Hier lässt sich zusätzlich auf das Urteil des AG Tiergarten vom 15.12.2020 (Akz.: 216 Ls 5/20 – juris) verweisen. Das Gericht verurteilte einen Polizisten, der im Rahmen einer Einsatzfahrt mit Blaulicht und Sirene in einen tödlichen Unfall verwickelt war. Trotz der Inanspruchnahme von Sonderrechten wurde sein Verhalten als fahrlässig bewertet, da er bei schwer einsehbarer Verkehrslage aus einem Tunnel am Alexanderplatz kommend zur Mittagszeit mit 130km/h unterwegs war. Angemessen wäre unter den gegebenen Umständen (Örtlichkeit und Tageszeit) nach Ansicht des Richters maximal eine Geschwindigkeit von 60 km/h gewesen.⁵⁵ Das Urteil verdeutlicht, dass der Fahrlässigkeitsvorwurf aufgrund der

⁵¹ OLG Oldenburg (Oldenburg), Urteil vom 28. Februar 2017 – 2 U 89/16 – juris Rn. 25.

⁵² MüKoStGB/Duttge, 5. Aufl. 2024, StGB § 15 Rn. 115-117.

⁵³ Vgl. hierzu auch BGH, Urteil vom 23. 4. 1953 - 3 StR 894/52, wo ein Autofahrer der verbotswidrig an einer Straßenkreuzung überholte vom Vorwurf der Fahrlässigkeit freigesprochen wurde, weil der Geschehensablauf für ihn nicht vorhersehbar gewesen sei. Es bedürfe nach der Verkehrslage bestimmter Anzeichen, dass durch das verbotswidrige Überholen die konkrete Gefahr eines Unfalls begründet wird, um eine objektive Vorhersehbarkeit und damit Fahrlässigkeit annehmen zu können.

⁵⁴ MüKoStGB/Duttge, 5. Aufl. 2024, StGB § 15 Rn.123.

⁵⁵ Pressemitteilung des KG Nr. 77/2020 v. 15.12.2020 – juris;

konkreten Umstände des Einzelfalls entsteht. An einem weniger städtischen Ort oder zu einer weniger frequentierten Uhrzeit wäre eine andere Bewertung der Geschehnisse vorzunehmen gewesen.

5.2.3 Subjektive Fahrlässigkeit

Daneben muss dem Handelnden ein subjektiver Fahrlässigkeitsvorwurf zur Last fallen. Dieser setzt sich aus subjektiver Sorgfaltspflichtverletzung und subjektiver Vorhersehbarkeit zusammen. Konkret muss der Beschuldigte die Sorgfaltspflicht aufgrund seiner persönlichen Fähigkeiten erkennen und danach handeln können, daneben muss er den Kausalverlauf in wesentlichen Zügen erkennen können, ohne, dass er alle Einzelheiten des Geschehens vorhersehen können muss.⁵⁶ Hier könnte dem Vorgesetzten eine Mitverantwortung treffen, wenn er keinen fachlich geeigneten Mitarbeitenden für die verkehrliche Prüfung ausgewählt hat.

5.2.4 Besonderheiten bei Ermessens- und Beurteilungsspielräumen

Zusätzliche Hürden ergeben sich bei Ermessens- oder Beurteilungsspielräumen. Diese sollen nicht durch engmaschige Kontrollen der Gerichte eingeengt werden, da sich in diesem Fall das Strafbarkeitsrisiko der Handelnden erhöhen würde.⁵⁷ Bei der Beurteilung potenzieller Fahrlässigkeitsstrafbarkeiten im Rahmen dieser Spielräume kann daher nur überprüft werden, ob ex ante eine vertretbare Prognose getroffen wurde, in der alle Umstände des Falles und Kenntnisse des Handelnden ausreichend gewürdigt wurden.⁵⁸

Siehe auch *Wiebke Ramm*, Spiegel Panorama: Polizist nach tödlichem Unfall verurteilt – „absolut fahrlässig“, 15.12.2020, abrufbar hier: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/berlin-polizist-nach-toedlichem-unfall-verurteilt-der-einsatz-rechtfertigt-nicht-alles-a-661d885b-11e8-4f6e-9f93-e027b2af32bf> (zuletzt überprüft am 22.09.2025).

⁵⁶ Vgl. hierzu OLG Karlsruhe, Beschluss vom 15. August 2002 – 2 Ss 262/00 – juris, Rn.6.

⁵⁷ Bachmann/Neubacher: Zur Strafbarkeit von Vollzugsbediensteten beim Missbrauch von Lockerungen, NSTZ 2021, 518, 522.

⁵⁸ Vgl. hierzu BGH, Urteil v. 26.11.2019 – 2 StR 557/18 - BGHSt 64, 217 – juris, wo zwei Bedienstete der Justizvollzugsanstalt vom Vorwurf der fahrlässigen Tötung freigesprochen wurden. Der Vorwurf begründete sich auf der pflichtwidrigen Gewährung von Vollzugslockerung eines Häftlings. Im Rahmen der Vollzugsöffnung war der Häftling ohne Fahrerlaubnis und mit gefälschten Nummernschildern Auto gefahren. Im Zuge einer Verkehrskontrolle kam es zu einer Verfolgungsjagd mit der Polizei, bei der der Häftling als Geisterfahrer einen Unfall verursachte, bei dem eine andere Fahrerin ums Leben kam.

Das Gericht kam zu dem Schluss, dass Beamten ein Beurteilungsspielraum bei der Gewährung von vollzugslockernden Maßnahmen zusteht. Lediglich im Rahmen dieses kann ein Gericht ihre Prognoseentscheidung ex ante hinsichtlich eines Sorgfaltspflichtverstoßes auf Vertretbarkeit überprüfen. Auch kann sich eine Sorgfaltspflichtverletzung nur aufgrund des nach der Lebenserfahrung vorhersehbaren ergeben. Womit auch nach den Umständen des Falles und der persönlichen Lebenserfahrung nicht gerechnet werden muss kann keinen Fahrlässigkeitsvorwurf begründen. So lag es in diesem Fall. Die Gewährung der Vollzugslockerung beruhte nicht auf falschen oder fehlenden Annahmen der Handelnden. Ebenso war die Geisterfahrt im Rahmen der Polizeiverfolgung so weit außerhalb des Vorhersehbaren, dass damit nicht gerechnet werden musste. Eine

Auch hier können Verwaltungsvorschriften wie die VwV-StVO Einfluss haben, indem sie den Entscheidungsspielraum der Beamten bei der konkreten Ausgestaltung einschränken. Zwar bleibt das Erfordernis der Ermessensausübung, jedoch kann eine Abweichung von der Verwaltungsvorschrift nur in atypischen Fällen erfolgen.⁵⁹ Insoweit ist auch die gerichtliche Prüfung des Ermessens erweitert von der Prüfung auf Ermessensfehler auf die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften beziehungsweise die Begründung einer Abweichung von dieser.⁶⁰ Zudem können nur Umstände, die im konkreten Einzelfall nach der allgemeinen Lebenserfahrung und den Kenntnissen des Handelnden vorhersehbar sind, eine Fahrlässigkeitsstrafbarkeit begründen. Atypische und unvorhersehbare Geschehensverläufe können keine strafrechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen.⁶¹

5.2.5 Ergebnis

Wie vorliegend im Bereich des aktiven Tuns erläutert, verhält es sich auch bei Unterlassungsdelikten. Diese erfordern zusätzlich eine Garantenstellung des Handelnden, die sich unter anderem aus Verkehrssicherungs- oder Überwachungspflichten ergeben kann.⁶²

Auch wenn die hier zur Untermauerung angeführten Beispiele nicht aus dem Bereich der Verkehrsplanung stammen, verdeutlichen sie alle, dass vor allem fehlende Überwachung bei der Ausführung, Nichteinhaltung der geltenden Vorschriften oder von Verkehrssicherungspflichten bei der Planung einen Sorgfaltspflichtverstoß begründen können. Bei sorgfaltsgemäßer Planung und Überwachung im Rahmen der geltenden allgemeinen Regeln besteht hingegen keine Gefahr einer strafrechtlichen Belangung, auch dann, wenn es zu Unfällen kommen sollte, weil etwaige Verkehrssicherungspflichten nicht verletzt werden, wodurch dem Handelnden kein Sorgfaltspflichtverstoß vorgeworfen werden kann, oder das Geschehene so weit außerhalb der Lebenserfahrung liegt, dass damit nicht gerechnet werden musste.⁶³

Hervorzuheben ist, dass ein weiteres strafrechtliches Urteil, aus der die Verurteilung eines Verkehrsplaners hervorgeht, nicht vorliegt. Die relevanten Verurteilungen betreffen überwiegend Polizisten und Bauingenieure, davon zudem viele Private, die nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Das Risiko einer strafrechtlichen Verurteilung ist daher bei umsichtiger Planung, Durchführung eines Ortstermins, Aktendokumentation und sorgfältiger Ausführungsüberwachung als gering einzuschätzen.

Fahrlässigkeitsstrafbarkeit der Vollzugsbeamten für den Tod der Autofahrerin wegen Gewährung von Vollzugslockerung wurde daher vom Gericht abgelehnt.

⁵⁹ VG Hamburg, Urteil vom 28. Januar 2002 – 5 VG 4258/2000 –, juris Rn.30.

⁶⁰ Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 12. Oktober 2015 – 11 CE 15.2150 – juris, Rn.17.

⁶¹ Vgl. hierzu BGH, Urteil v. 26.11.2019 – 2 StR 557/18 - BGHSt 64, 217 – juris, Rn.50 ff.

⁶² Vgl. hierzu LG Köln, Urteil vom 12. Oktober 2018 – 110 KLS 9/17 – juris, Rn.998 ff., wo alle Anforderungen der Unterlassungsstrafbarkeit bei Fahrlässigkeitsdelikten erläutert werden.

⁶³ Vgl. LG Bonn, Urt. v. 15.08.2011 – 1 O 399/10 - juris.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

VerkehrsplanerInnen, die verkehrliche Maßnahmen nach § 45 StVO anordnen, sehen sich persönlich in manchen Fällen der Gefahr einer zivil- und/oder strafrechtlichen Haftung ausgesetzt, sollte es aufgrund der von ihnen getroffenen Anordnungen zu Veränderungen des Verkehrs kommen, die u. U. zu Verkehrsunfällen mit Sach- oder Personenschäden führen. Aber nicht nur ein tatsächlich vorhandenes objektives Risiko für die Sicherheit des Straßenverkehrs, sondern auch die (unbegründete) bloße subjektive Befürchtung vor eigener Haftung kann dazu führen, dass straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zurückhaltend oder gar nicht nach § 45 StVO angeordnet werden. Dies könnte auch zum Unterlassen von Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung führen, die seit der Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 gemäß § 6 Abs. 4a StVG i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO umfassend möglich sind. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen mit den genannten Anordnungszielen haben nicht mehr eine bestehende Gefahrenlage als Eingriffsvoraussetzung, wenn sie durch die o.g. genannten neuen Anordnungsziele überzeugend auf der Grundlage der hierfür neu gefassten VwV-StVO⁶⁴ begründet werden. Dies beinhaltet einen (teilweisen) Paradigmenwechsel zur bisherigen Funktion des Straßenverkehrsrechts als reines Gefahrenabwehrrecht. Allerdings dürfen diese Anordnungen „die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen“. Mit anderen Worten: Die angeordneten Maßnahmen aus Gründen des Umwelt-, Klima, Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung dürfen bei ihrer Umsetzung nicht zu konkreten Unfallgefahren führen. Das Bundesverwaltungsgericht definiert das Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage für die Sicherheit im Straßenverkehr wie folgt:

„Es genügt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass – möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände – die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt; die Annahme einer die Anordnung nach § 45 Abs 1 Satz 1 StVO rechtfertigenden konkreten Gefahr ist also nicht ausgeschlossen, wenn zu bestimmten Zeiten der Eintritt eines Schadens unwahrscheinlich sein mag.

Diese Definition des Gerichts betraf bislang die Beurteilung einer bestehenden Gefahrenlage, um eine Anordnung nach § 45 StVO zur Gefahrenabwehr rechtmäßig treffen zu können. Sie muss aber ebenso für die Beurteilung einer künftigen konkreten Gefahrenlage im Straßenverkehr bei Umsetzung von Maßnahmen gemäß § 6 Abs. 4a StVG i. v. m. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO zu Grunde gelegt werden. Ausdrücklich zu betonen ist in diesem

⁶⁴ Vgl. grundlegend *Dölling/Neumann*, Die Novelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO vom 10.4.2025. NZV 2025, 337.

Zusammenhang, dass von MitarbeiterInnen einer Straßenverkehrsbehörde nur das mögliche Entstehen von konkret erkennbaren Gefahren für die Sicherheit im Straßenverkehr für Leib, Leben und bedeutende Sachwerte gemäß der Definition des Bundesverwaltungsgerichtes zu prüfen und bei Bedarf zu vermeiden sind (durch Modifizierung oder Unterlassen der geplanten Maßnahme). Das Bestehen von allgemeinen Gefahren im Straßenverkehr rechtfertigt es hingegen nicht, Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für die städtebauliche Entwicklung zu unterlassen, denn allgemeine Gefahren im Straßenverkehr bestehen naturgemäß immer (vgl. hierzu z. B. die Halterhaftung des § 7 StVG). Behördenmitarbeiter haben insbesondere nicht für das eventuelle fahrlässige Handeln der Verkehrsteilnehmer mit Unfallfolgen bei einer geänderten Verkehrsregelung durch die Straßenverkehrsbehörde einzustehen.

Um Klarheit für bestehende und vermeintliche Haftungsrisiken für MitarbeiterInnen von Straßenverkehrsbehörden zu schaffen, damit insbesondere die Verkehrswende und der Klimaschutz in den Kommunen nicht durch rechtliche Unsicherheiten bei der eventuellen persönlichen Haftung von MitarbeiterInnen einer Straßenverkehrsbehörde beeinträchtigt werden, untersucht dieses Gutachten die für sie in Frage kommenden zivil- und/oder strafrechtlichen Haftungsrisiken und die Voraussetzungen für ihre persönliche Haftung. Damit soll transparent gemacht werden, wie groß die tatsächlichen Gefahren einer persönlichen Inanspruchnahme von VerkehrsplanerInnen aus zivil- und/oder strafrechtlicher Sicht tatsächlich sind und wie Gefahren im Verwaltungsvollzug minimiert werden können, so dass persönliche Haftungsrisiken der MitarbeiterInnen der Straßenverkehrsbehörden weitestgehend entfallen.

Nach den Ergebnissen dieser gutachterlichen Prüfung entfällt das Risiko einer zivil- und/oder strafrechtlichen Inanspruchnahme bzw. Verurteilung von MitarbeiterInnen einer Straßenverkehrsbehörde, wenn eine bestimmte Vorgehensweise beachtet wird.

Zentrale Elemente eines rechtssicheren Verwaltungshandelns sind eine Ortsbesichtigung zur Ermittlung der tatsächlichen Gegebenheiten und zur Bewertung etwaiger konkret erkennbarer Unfallgefahren sowie die nachvollziehbare Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen und der rechtlichen Herleitung der Entscheidung in der Akte. Der Vorwurf einer einfachen und groben Fahrlässigkeit kann bei einem solchen Vorgehen grundsätzlich dann ausgeschlossen. Zusätzlich sollte in komplexen verkehrlichen Fällen wie z.B. der umfassenden verkehrlichen Umgestaltung eines Wohnquartiers das Verkehrsgeschehen nach Umsetzung der Maßnahmen für einige Wochen eine bestimmte Zeit beobachtet werden (Beobachtungszeitraum), um zu prüfen, ob durch die neu geschaffene Verkehrslage tatsächlich keine konkreten Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs durch die neuen Maßnahmen hervorgerufen werden. Andernfalls sind diese Gefahren durch neue straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zu bereinigen.

Dieses Vorgehen schützt auch die Anstellungskörperschaft weitestgehend vor einer zivilrechtlichen Haftung gegenüber Dritten (Haftungsmaßstab: einfache Fahrlässigkeit) und vermeidet die zivilrechtliche Inanspruchnahme des Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin (Haftungsmaßstab: grobe Fahrlässigkeit) durch ihren öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber.

Mangels Fahrlässigkeit entfällt folglich auch eine strafrechtliche Haftung (Haftungsmaßstab: einfache Fahrlässigkeit). Allerdings steigen naturgemäß die behördlichen Prüfungspflichten hinsichtlich eventuell auftretender konkreter Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs bei der Vornahme neuer straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen, je größer und komplexer die verkehrlichen Umgestaltungen durch Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für die städtebauliche Entwicklung sind. Hierbei sind immer die Fähigkeiten und Qualifikationen von Mitarbeitern einer Straßenverkehrsbehörde bei der Bewertung einer persönlichen Haftung mit heranzuziehen. Im Zweifelsfall sind zusätzlich Verkehrsfachleute heranzuziehen. Die Beachtung der Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßenverkehr (FGSV) hinsichtlich des kommunalen Straßenverkehrs mit u. a. ihren Vorschlägen zu Abständen und Gestaltung von Verkehrseinrichtungen minimiert aufgrund der darin enthaltenen Fachexpertise auch das Risiko der Entstehung konkreter Gefahren bei Umsetzung von Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für die städtebauliche Entwicklung, da sich Gerichte im Regelfall an diesen fachlichen Regelwerken orientieren (auch wenn sie daran rechtlich nicht gebunden sind). Im Jahr 2026 wird es voraussichtlich wichtige Novellierungen zu FGSV-Regelwerken mit Bezug zum kommunalen Straßenverkehr geben, die von Seiten der Straßenverkehrsbehörden beim Verwaltungsvollzug Beachtung finden sollten.

Abschließend sei noch auf das weitere Ergebnis dieser Untersuchung hingewiesen, dass die bislang gerichtlich entschiedenen Fälle der persönlichen zivil- und/oder strafrechtlichen Haftung von Behördenmitarbeitern verschwindend gering sind. Das entbindet die MitarbeiterInnen der Straßenverkehrsbehörde nicht, künftig das Entstehen konkreter Gefahrenlagen für die Sicherheit des Straßenverkehrs bei Umsetzung von Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für die städtebauliche Entwicklung verantwortungsbewusst zu prüfen, um Verkehrswende und Klimaschutz in den Kommunen nicht zu diskreditieren.